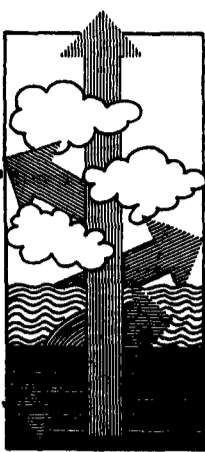


Tutto trasporti



Il paese ha bisogno di un nuovo sistema dei trasporti integrati ed intermodali. Una necessità ormai riconosciuta da tutte le componenti politiche, sociali, economiche

A sette anni dal varo della legge 151 gli effetti prodotti e le modifiche ormai indispensabili per renderla più coerente con le indicazioni del Pgt

Trasporti nelle città Uscire dall'emergenza

GIANNA SENESI

I Paese ha bisogno di un nuovo sistema dei trasporti, integrato ed intermodale. Questa necessità espressa da tutte le componenti politiche e sociali ed economiche del nostro Paese e in tutte le sedi pubbliche che in questi anni hanno ospitato le varie conferenze dedicate a questo argomento, è ancora una promessa che deve avere piena e completa attuazione.

Negli ultimi anni sul piano dei principi generali e delle indicazioni strategiche sono stati fatti passi avanti. Non vi è dubbio che un consistente contributo in questa direzione sia stato anticipato dalla legge 151/81, istituendo il Fondo nazionale dei trasporti (esercizio ed investimenti) e successivamente riconfermato dal Pgt (1984), il quale sostiene e sottolinea l'urgenza che il trasporto passeggeri delle aree urbane dovesse essere integrato con le F.S., ferrovie concesse, e le metropolitane, e che lo Stato avrebbe dovuto emanare norme da parte del Cipei sui contenuti e standard per la formazione dei Piani urbani della mobilità, quali in analogia ai progetti mirati, naturali strumenti evolutivi della pianificazione di vere e proprie reti urbane e metropolitane.

A distanza di sette anni dall'approvazione della legge 151/81 occorre però prendere in considerazione la sua gestione reale, gli effetti prodotti e le modifiche che si rendono necessarie per renderla più coerente con le stesse indicazioni del Pgt nonché l'importanza dell'attuazione del Fondo nazionale dei trasporti che, suddiviso nei due titoli di esercizio e di investimenti, riconobbe la funzione nazionale svolta dalla rete di servizi di trasporto urbano ed extraurbano. Purtroppo, in quella sede non fu dedicata sufficiente attenzione alla parte normativa che avrebbe dovuto disciplinare in modo organico un vero e proprio sistema intermodale.

Venne a configurarsi così un quadro giuridico finanziario che, seppure destinato potenzialmente a favorire la soluzione dei problemi della mobilità urbana ed interurbana, ha contribuito a determinare un irrigidimento modale. Anche perché non è contemporaneamente intervenuto il passaggio alle Regioni della competenza amministrativa in materia di ferrovie concesse od in gestione commissariale governativa.

Emerge, però, dalla 151, e non solo nello spirito, ma anche nella lettera, l'obiettivo di operare un risanamento delle gestioni eccessivamente onerose, principio abbastanza evidente quando si affida agli investimenti la peculiare funzione di migliorare il rapporto ricavi/costi. Se già difficili risultano questi obiettivi, nel corso di questi pochi anni sono venute manifestandosi attraverso misure legislative volentieri che hanno di fatto fortemente ostacolato ogni processo di risanamento.



zione di ulteriori vincoli sulla politica delle entrate o alle disposizioni incrementative dei costi. Elementi che hanno contribuito a rendere necessaria la promulgazione della legge 18/1987 cui fu assegnato il compito di coprire le insufficienze legislative, introducendo il criterio della copertura a piè di lista, mitigata dall'ingiusto meccanismo della quota del 20% residua a carico degli enti o soggetti proprietari, ma non fornendo precise indicazioni in quanto a mezzi e strumenti cui fare ricorso.

Gli obiettivi e gli strumenti adottati hanno favorito anche inefficienze e ritardi delle Regioni e delle stesse aziende o imprese di gestione.

Sono emerse da tempo, anche se con diverso valore e diverse giustificazioni, richieste di modifica della legge 151.

Vanno ricordati tra gli argomenti addotti: i ritardi nella assegnazione dei fondi da parte di alcune Regioni; le difficoltà nel raggiungimento delle decisioni da parte della Commissione Interregionale per il riparto dei fondi di gestione; i criteri assunti a base dei fondi che avrebbero bassa densità di trasporto e, viceversa per altri, il peso nei riparti delle aree metropolitane; i mancati poteri di surrogare nei confronti di ritardi e inadempienze delle Regioni; la differenza di criteri adottati dalle Regioni nella fissazione di costi standard; la presenza di una

somma estesa di parametri (rapporto ricavi/costi, tariffe minime nazionali e tariffe minime regionali, ricavi presunti) definiti senza collegamento e spesso in contrasto tra loro.

Da qui alcune proposte avanzate nella precedente legislatura che o rimanevano legate alla modifica del solo titolo II e III, cioè dei fondi per i disavanzi di esercizio e per gli investimenti o, pur affrontando tematiche di intermodalità od altro, avevano però presente una linea di accentramento e di riduzione delle funzioni delle Regioni.

Non sembra che una riscrittura della legge 151 possa portare a sostanziali modificazioni della situazione attuale se non si affrontano i problemi della intermodalità e, quindi, della programmazione progressiva di tutto il sistema dei trasporti locali, dell'azione e della iniziativa delle Regioni, degli Enti da esse delegati, dei Comuni e delle imprese od aziende che gestiscono i vari modi di trasporto locale.

Nell'elaborare un nuovo disegno di legge è stata, perciò, affrontata una completa riscrittura della legge 151, quindi di tutta la normativa interessante la attività legata ai trasporti locali,

al fine di creare le condizioni per lo sviluppo della intermodalità.

Il testo proposto affronta le seguenti tematiche: l'ampliamento dell'area di competenza delle Regioni, linee interregionali fino a tre Regioni, comprese quelle a statuto speciale, i servizi internazionali frontaliere, i servizi integrativi per soggetti portatori di handicap motorio, i noleggi di rimessa con autobus, minibus e vetture ed i taxi. Esso, inoltre, definisce l'assunzione del programma (piani e progetti) come metodo e strumento base per l'azione delle Regioni che deve essere di indirizzo e coordinamento dell'attività degli Enti delegati e per l'accesso ai finanziamenti.

Si prevedono norme atte a garantire l'integrazione fra i diversi servizi, nonché a promuovere forme associate nelle gestioni ad assicurare le condizioni di partecipazione degli Enti locali alla programmazione dei servizi.

Vengono definiti il tipo di gestione dei servizi di trasporto, le competenze delle Regioni in materia di concessioni nonché l'introduzione dell'obbligo di fissazione dei requisiti per l'accesso alla professione di autotrasportatore di persone in conformità delle direttive emanate

dalla Cee.

Inoltre, si dispone la riclassificazione dei servizi in armonia alla normativa Cee, sia per i servizi pubblici di linea che per quelli di competenza regionale, distinti in:

a) servizi urbani, metropolitani, extraurbani, a loro volta suddivisi in: servizi regolari e quelli ad offerta continuata;

b) servizi specializzati per il trasporto di determinate categorie di persone, esclusi altri viaggiatori;

c) servizi di granturismo: quelli esercitati per soddisfare esigenze di collegamento con ambiti territoriali turisticamente rilevanti; servizi occasionali, quelli destinati a soddisfare esigenze di trasporto collettivo preventivamente costituite in gruppo e che vengono effettuati a richiesta dei trasportatori.

Si propongono i modi e le forme per una definizione dei sistemi tariffari, con riferimento al solo parametro del rapporto ricavi/costi nonché la compensazione degli obblighi di servizio (esercizio, trasporto, tariffe scontate).

Si formula la rideterminazione della dotazione del fondo destinato ad integrare le entrate (ex ripiano disavanzi) attraverso un meccanismo che acquisisca al 1988 gli importi fissati dalla finanziaria in lire 4.643 miliardi, maggiorati, però, dei disavanzi assunti a base per l'ulti-

mo esercizio e per l'intero importo di cui alle provvidenze della legge 18/1987 nonché delle somme erogate dallo Stato per i servizi trasferiti o delegati. Provvedendo anche ad introdurre quote integrative con riferimento ai programmi di incremento programmati con particolare riferimento ai servizi rivolti a favorire la intermodalità.

Si propone l'assunzione di un sistema di riferimenti e parametri oggettivi, individuando per il riparto tra le Regioni una base cosiddetta storica (riparto 1987), la quota relativa alle somme guardante i servizi trasferiti o delegati in ciascuna Regione, le ulteriori quote (incremento) rapportate alle esigenze di mobilità ed alle condizioni di trasporto.

Si definisce per il riparto o per l'assegnazione dei fondi alle aziende e imprese l'adozione di due elementi: 1) la copertura della differenza fra le tariffe scontate (autorizzate) e quelle minime indicate dalla Regione; 2) la differenza tra costi e standard e ricavi presunti attribuibili al servizio per imprese e per modi e tipi di servizio.

Si fa più la proposta di un sistema di copertura delle eventuali e residue perdite a supplemento di quello attuale che prevede il solo contributo a fondo perduto a favore dei soggetti proprietari subordinandolo, però, al piano di risanamento quinquennale. Si definisce la istituzione di un fondo nazionale suddiviso per sezioni. Si ribadisce la funzione, nella 2ª sezione, di un fondo per investimenti per il materiale rotabile, per i servizi su strada, per tram, per servizi lagunari e lacuali, per i relativi impianti fissi, senza limiti di quote riservate. Nella 3ª sezione si definisce una proposta per la concessione di contributi nei limiti del 50% degli oneri capitali e interessi per il finanziamento della costruzione e l'ammortamento delle metropolitane, siano esse del tipo tradizionale o no. Si propone il fondo della 4ª sezione relativa alla determinazione di una proposta per gli interventi a favore delle ferrovie di interesse regionale, riprendendo ed incrementando i fondi messi a disposizione dalla legge 67/1988 nonché ripristinando l'obbligo di intesa con la Regione sui progetti e programmi di intervento. Inoltre si prevede la istituzione di un fondo per la realizzazione di progetti per il miglioramento della mobilità e del traffico al fine di favorire, a mezzo contributi, mutui per la costruzione di infrastrutture di collegamento e di interscambio, non esclusa la dotazione di tecnologie, la costruzione di parcheggi e di altre relative opere di accesso nonché tecnologie di informazione per gli utenti. Il fabbisogno minimo finanziario per i prossimi cinque anni nel settore del trasporto pubblico collettivo urbano e regionale per gli investimenti viene stimato in circa 25 mila miliardi.

Scopo della nuova legge presentata dai gruppi del Pci alla Camera ed al Senato è l'adeguamento della legislazione di settore al fine di mettere in condizione il Parlamento e le Regioni, nonché gli Enti locali, di operare nell'indirizzo di una reale politica tendente a favorire l'intermodalità dei sistemi esistenti.



L'automobile e il burocrate: qualcosa da cambiare

Il cittadino automobilista (è dunque la condizione della massima parte degli italiani) è sottoposto ad una serie infinita di vessazioni burocratiche. Quando acquista l'automobile, comincia l'attesa del libretto di circolazione; si circola con un foglio provvisorio, si ricorre alle agenzie, oppure si fa la fila agli sportelli. Almeno una volta all'anno c'è da pagare il bollo, divenuto oggi tassa di possesso, con una procedura che il libretto inviato a domicilio ha reso apparentemente più facile, ma spesso più complicata. Ogni febbraio scatta la ricerca, a volte affannosa, del bollo per la patente. A giugno e a dicembre si rinnova l'assicurazione; altra pratica, a volte altre, che in un sistema di capitalismo burocratico come quello nel quale viviamo, il cittadino è considerato un suddito. Magari c'è chi propone assurdi come di dare la patente ai sedicenni, ma le vessazioni burocratiche sono intangibili.

A qualcuno può sembrare strano che i comunisti, che si battono per un nuovo sistema dei trasporti, e per liberare la città dalla morsa delle auto, si preoccupino di queste cose. Ma una tale obessione è il frutto di una deformazione culturale. La giungla burocratica non ha impedito e non impedirà la proliferazione delle auto. La riforma dei trasporti richiede ben altre misure. Lo sviluppo di un moderno trasporto pubblico, un nuovo sistema della mobilità. Le vessazioni burocratiche non hanno nulla da fare con tutto ciò, sono l'espressione di una organizzazione statale spesso nemica dei diritti del cittadino e asservita agli interessi delle corporazioni e di una serie infinita di sottopoteri.

CORSIVO I parcheggi di Tognoli

Un anno fa l'elicottero del ministro Tognoli atterrò di sorpresa nei pressi della Conferenza dei trasporti di Stresa, quando già i delegati stavano allontanandosi dal palazzo dei Congressi. Il ministro radunò tuttavia i giornalisti, già con le valigie in mano, e l'indomani fu una grandine di titoli: «Tognoli risolve il problema dei parcheggi»; «Centomila posti auto nelle grandi città»; «Auto e città vivranno insieme». Passò nell'ombra la denuncia drammatica che nella conferenza era stata fatta della condizione di paralisi nella quale le città affogheranno sempre più se non si cambia radicalmente il sistema dei trasporti. Sono passati molti mesi, e quell'annuncio è rimasto un disegno di legge presentato dal governo al Senato per il sistema dei parcheggi. Ma il provvedimento ha provocato le diffuse perplessità dei senatori, e il testo è ora all'esame di un comitato ristretto.

Le obiezioni formulate a palazzo Madama sono importanti. Il progetto Tognoli è avulso del tutto dalla organizzazione di sistemi urbani della mobilità, esautorata le autonomie locali, accentra ogni cosa al ministero, innesca meccanismi speculativi. Chiunque sappia che cos'è un moderno sistema urbano, sa che i parcheggi vanno localizzati, in base a precisi programmi comunali e comprensoriali, nei punti di interscambio, così da liberare il centro dalle auto e favorire l'uso del mezzo pubblico. Altrimenti anche i parcheggi incentiveranno una spirale infernale che seppellisce le città sotto le auto. È giusto avere nelle operazioni il concorso del capitale privato, e incentivarlo: ma non si possono lasciare nelle mani dei privati scelte essenziali per le città.

Eppure i parcheggi servono, e presto. Per sbloccare la situazione, Tognoli deve avere l'umiltà di consultare le forze politiche e di recedere da alcune scelte sbagliate. Allora sarà subito disco verde. Prima si procede, meglio è.

Tante leggi, nessun risultato?

La legge finanziaria 1988, come è noto, ha ristretto all'osso i finanziamenti per il trasporto urbano e regionale. Tutti dichiarano che quella della mobilità nelle aree urbane è una vera emergenza nazionale, una grande priorità; si versano fiumi di inchiostro per descrivere la congestione, l'inquinamento, il fallimento drammatico di un sistema fondato sul dominio della motorizzazione privata, ma poi si destinano in tutto a questo settore cruciale 800 miliardi per il rinnovo dei mezzi pubblici, 20 miliardi (sic) per i cosiddetti progetti mirati delle aree metropolitane, e un insufficiente ripiano per i deficit d'esercizio, erogato con meccanismi arcaici. Questa dose da vero esigua è stata ripannucolata dall'emendamento comunista che, approvato fortunatamente a voto segreto, ha assegnato alle infrastrutture di trasporto circa 1300 miliardi, che si possono sommare ai 500 miliardi che erano stati accantonati nel 1987 per il metrò, e che non sono stati mai attivati (ma un chilometro di metropolitana costa oltre 100 miliardi).

Soldi pochi, dunque; ma proposte di legge tante, anzi troppe. Alla Camera dei deputati è stata presentata una legge firmata da tutti i gruppi, compreso quello comunista, i finanziamenti per il trasporto urbano e regionale sono stati notevolmente falcidiati dalla Finanziaria '88. Tutti parlano della mobilità nelle aree urbane come un'emergenza nazionale, facendo riferimento all'inquinamento, al fallimento del sistema fondato esclusivamente sulla motorizzazione privata.

Ma poi si destinano appena ottocento miliardi di lire per il rinnovo dei mezzi pubblici e appena venti miliardi per i progetti mirati delle aree metropolitane. C'è stata per fortuna l'approvazione dell'emendamento comunista. La necessità di una legge quadro. Il giudizio del ministro dei Trasporti Santuz.

ALDO LOMBARDI

per il trasferimento delle ferrovie concesse alle Regioni, e per la loro ristrutturazione; operazione per la quale sono già stati stanziati 5000 miliardi. Il ministero dei Trasporti ha tuttavia già indetto le gare d'appalto per l'investimento di questa somma, in contraddizione con lo spirito e la lettera di quel progetto di legge. Un gruppo di deputati (primo firmatario Sanguineti, socialista) ha presentato un progetto di legge per la costruzione di ferrovie metropolitane, da tempo fermo alla Camera. Il ministro Tognoli ha presentato al Senato un disegno di legge sui parcheggi, intorno al quale sono sorte molte perplessità, e che è all'esame di un comitato ristretto. La Federttrasporti ha proposto ai gruppi parlamentari un disegno di legge che riformula l'attuale legge 151, il cosiddetto Fondo nazionale dei Tra-

sporti; questa era la prima approssimazione di una legge quadro sul trasporto urbano e regionale, costruita nel periodo della unità nazionale, approvata solo nel 1981, svuotata e deformata dai governi di pentapartito, e segnata da compromessi che ne hanno reso sin dall'inizio distorti alcuni meccanismi. Ma i comunisti annunciano ora la presentazione di un disegno di legge che riformula in modo ben più completo e organico la legge 151, e si presenta come una legge quadro del trasporto urbano e regionale. Il testo di questo progetto, discusso dalla Conferenza nazionale dei trasporti dell'aprile scorso, è illustrato in questa stessa pagina. Ma il rischio che ora si presenta è quello di itinerari legislativi paralleli, lenti e contraddittori, che, invece di dare una normativa chiara al settore, creino nuova

confusione, mentre permane l'interrogativo delle risorse finanziarie disponibili. Da questa elementare considerazione nasce la proposta che i comunisti avanzano ora alle altre forze politiche, e che è già all'esame del ministro dei Trasporti e dei presidenti delle commissioni parlamentari. Essa parte dal presupposto che la normativa del trasporto urbano e regionale debba avere un carattere unificante, per rispondere ai contenuti di integrazione e di intermodalità, di sistema, che, a detta di tutti, deve avere il trasporto. Ciò comporta che vi siano solo due strumenti fondamentali: una nuova legge 151, legge quadro generale, articolata in più sezioni; e i progetti mirati per le 13 grandi aree urbane. È sulla base di questi strumenti che le autonomie locali dovranno proce-